Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpeta Nº 3275 de 2009

Versión Taquigráfica N° 115 de 2010

PENAS Y MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA RECLUSIÓN

Modificación de la Ley Nº 17.726

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 30 de junio de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Jorge Orrico.
MIEMBROS:	Señores Representantes Gustavo Borsari Brenna, Felipe Michelini, Nicolás Ortiz y Aníbal Pereyra.
INVITADOS:	Señores Presidente de la Suprema Corte de Justicia, doctor Jorge Chediak y Ministro, doctor Jorge Ruibal Pino.

SEÑOR PRESIDENTE (Orrico).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Suprema Corte de Justicia, integrada por su Presidente, doctor Jorge Chediak, y por el Ministro, doctor Jorge Ruibal Pino, con motivo de la consideración del proyecto de ley denominado Penas y Medidas Alternativas a la Reclusión.

Naturalmente, como corresponde, nos parece imprescindible contar con las opiniones de la Suprema Corte de Justicia relativas a este proyecto a efectos de poder seguir avanzando en su análisis.

SEÑOR CHEDIAK.- Simplemente, vengo en representación institucional. La Suprema Corte de Justicia entendió que, como nuestro especialista en derecho penal de fondo es el Ministro, doctor Jorge Ruibal, sea él quien haga uso de la palabra..

SEÑOR RUIBAL PINO.- En realidad, el título que me dan de especialista no es así; simplemente, soy el Juez que más trabajó en Penal y por eso, tal vez, tenga mayores credenciales que los demás.

En primera instancia, agradezco a la Comisión que nos haya convocado. La Suprema Corte de Justicia siempre mira con alegría estas convocatorias del Parlamento, que determinan una suerte de propuesta conjunta si es posible llamarla así con respecto a proyectos que interesan al Poder Judicial

Yendo al grano, tenemos dos inquietudes que comentarles con respecto a esta ley; hay algunas otras de detalle que, si el señor Presidente y el tiempo me lo permiten, las haremos saber. Nos interesa sobre todo fijar

la atención en dos artículos del proyecto de ley que ha modificado la Ley Nº 17.726 en un sentido que, en nuestra opinión, sería negativo. Por supuesto que la consideración es la del Parlamento y no la de la Suprema Corte de Justicia.

Voy a empezar por la inquietud planteada conjuntamente con el Ministerio del Interior que una vez que ustedes los convoquen, si es que los van a invitar, lo sabrán, que refiere a una oficina creada por dicha Cartera, denominada Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas, cuya historia es la siguiente

El Ministerio del Interior suscribió un convenio con el Poder Judicial en los primeros meses de 2009 relativo a un plan piloto, precisamente, para determinar trabajo comunitario y libertad asistida de poquitos reclusos en atención a la poca entidad de recursos humanos y económicos con que se contaba. En ese convenio intervino, en un principio, el Poder Judicial por intermedio de una Comisión de Jueces Penales y Ministros de Tribunales, el Centro Nacional de Rehabilitación CNR por intermedio de sus especialistas y el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Ese plan piloto se desarrolló en todo el año 2009 con excelentes resultados; con muy pequeños logros en lo proyectable hacia todos los que están recluidos, pero con excelentes resultados. Entre veinticuatro y treinta reclusos salvaron su reclusión con un trabajo coordinado, asistido, vigilado y determinado por el Juez, conjuntamente con el Patronato de Encarcelados y Liberados y con el Centro Nacional de Rehabilitación.

En este momento, este plan piloto está pronto para que se generalice en todos los Juzgados Penales, en principio en Montevideo y, luego, en el interior.

El año pasado mantuve conversaciones con el actual Director Nacional de Cárceles, inspector Sau, y decidimos hacer la prueba con aquellos Oficiales que habían realizado la experiencia de libertad asistida para incidir en este plan piloto. De modo que se puso a consideración e intervinieron Oficiales de la Dirección Nacional de Cárceles y se gestionó en ese momento la que hoy se denomina Oficina de Supervisión de Libertad Asistida. En conversaciones previas surgieron algunos cuestionamientos, sobre todo a la forma jurídica que revistió esa oficina, que está hoy sancionada por decreto del Poder Ejecutivo, firmado por el Presidente de la República. Por lo tanto, no se pudo instrumentar su incidencia porque los Jueces no tenían forma legal de vincularse con esa Oficina de Supervisión de Libertad Asistida.

La propuesta de la Suprema Corte de Justicia que creo será apoyada por el Ministerio del Interior, porque ayer hablé con el Director de Servicio Jurídico es incluir a esta Oficina de Supervisión de Libertad Asistida en el texto del proyecto de ley dedicándole un artículo para su creación y otorgándole al Ministerio la posibilidad de reglamentarla o, simplemente, mencionándola en el artículo 3º, apartado A), que quedaría: "La presentación periódica ante el Juzgado, Seccional Policial, Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados u otra institución que el Juez determine". Aquí le daríamos ingreso oficial a esta Oficina en nuestra Legislación Penal para que los Jueces puedan vincularse jurídicamente en forma positiva con ella y seguir adelante con este plan que en principio era piloto y ahora puede ser generalizado. La otra solución sería dar forma legal a esta oficina a través de un artículo expreso, y cometiendo al Ministerio del Interior, por el departamento que estime conveniente, su reglamentación, cosa que ya está hecha en el decreto vigente. Esta es la primera objeción importante.

La segunda, solamente de la Suprema Corte de Justicia, es que en el inciso G) del artículo 3º, que establece la prestación de servicios comunitarios, se ha quitado la retribución establecida en la ley original cuya reglamentación era cometida a la Suprema Corte de Justicia con la intervención del Patronato. Este fue el inciso que generó el espacio para el plan piloto de reclusos que evitaban precisamente la reclusión. En el texto de la ley original se establecía: "La Suprema Corte de Justicia establecerá los criterios que deberán cumplir las instituciones a que refiere este literal, a efectos de determinar las remuneraciones que se pagarán por el trabajo cumplido[...]", etcétera. A renglón seguido decía: "Podrán también los Jueces cometer el cumplimiento de esta medida al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados [...]", que si hoy estuviera el inciso en el proyecto sería Patronato Nacional y Oficina de Supervisión de Libertad Asistida. Para la Suprema Corte de Justicia es un tema de principios. Si quitamos este inciso, estaríamos estableciendo una especie de trabajo forzado para evitar la reclusión. Es decir, no sería trabajo forzado porque no hay una obligación; si el procesado no quiere realizar un trabajo comunitario irá a la cárcel, pero como ir a la cárcel hoy en Uruguay es un tema que todo el mundo quiere evitar, naturalmente que esta serie de trabajo que no es remunerado de acuerdo al proyecto, sería prácticamente obligatorio para quien esté en condiciones y no desee ir a un establecimiento de reclusión. De modo que para la Suprema Corte de Justicia es fundamental la

inclusión del inciso que falta. La Suprema Corte de Justicia no se opone a que sea el Poder Ejecutivo el que reglamente la forma de retribución. En la opinión de la Corte tiene que haber una retribución aunque sea mínima partiendo del salario básico o de cualquier otra institución que tiene nuestro país. El futuro recluso para evitar la reclusión, tendrá que realizar un trabajo comunitario que va a ser no remunerado y además excedentario a su trabajo normal, porque si no va a perder su propia fuente de trabajo, de modo que va a tener que trabajar en dos lados en uno de los cuales no va a recibir remuneración.

Estas son las dos objeciones fundamentales. Además, hay otra de detalle, en el artículo 14, (Disposición Transitoria). En realidad, este artículo regula únicamente las medidas alternativas sustitutivas de la prisión preventiva, pero no de las penas alternativas, que es el otro gran tema de este proyecto y de la Ley Nº 17.726. En nuestra opinión este artículo debería establecerse antes del artículo 7º del proyecto porque solo regula la situación de los procesados con prisión.

Finalmente, otro detalle es el inciso E) del artículo 3º, que establece la prohibición de concurrir a determinados lugares, comercios o domicilios. La ley anterior establece una indicación que no es ajena a la problemática actual del Uruguay cuando expresa: "...incluido el propio". Se refiere a las situaciones de violencia intrafamiliar, cada vez más comunes en nuestra República y sobre todo en Montevideo o en la cintura de Montevideo. Este giro "incluido el propio" se refiere a aquellos delitos en que se pena una conducta realizada en el propio domicilio, ya sea en el del hombre que es lo más común, en el de la mujer o tal vez en el de un tercero, es decir en el domicilio que era conjuntamente de él y de una familia constituida. La Suprema Corte de Justicia entiende que la exclusión no sería beneficiosa para nuestra actualidad uruguaya.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Puede reiterar esta última observación?

SEÑOR RUIBAL PINO.- En el inciso E) del artículo 3º se establece: "La prohibición de concurrir a determinados lugares, comercios o domicilios, o la obligación de permanecer dentro de determinados límites territoriales". Donde dice: "domicilios, incluido el propio", se quitó "incluido el propio". Parece que es redundante cuando se establece "o domicilios", pero destacarlo es importante por nuestra actualidad cotidiana, porque todos los delitos de violencia doméstica o cometidos en el medio doméstico imponen que el agresor no vuelva por determinado tiempo al domicilio. A nuestro juicio sería bueno destacarlo en el propio inciso.

Eso es todo. Gracias.

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco la presencia de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, incluida la del Presidente porque creo que le hace muy bien a la relación entre Poderes para poder analizar estos proyectos de ley vinculados directamente a la acción de los Jueces y Tribunales de la República.

El proyecto de ley que apunta a modificar la Ley Nº 17.726 parte de la base de que ya ha pasado un tiempo y de que es necesario hacer ciertos ajustes en cuanto a las normas. Ahora bien; uno tiene la impresión de que pese a que la ley ya tiene una larga vigencia, las medidas alternativas a la prisión, o las penas sustitutivas, aún no tienen una aplicación demasiado corriente por parte de los Jueces Penales. La pregunta es si existe alguna estadística de aplicación respecto a cuántas medidas concretas se han aplicado y sobre los niveles de reincidencia cuando se aplicaron este tipo de medidas. Es decir si, en definitiva, se viene cumpliendo el sentido originario de la ley y si lo podemos corroborar con elementos fácticos desde el punto de vista estadístico.

SEÑOR RUIBAL PINO.- Habría que contestar la pregunta en dos campos. Uno de ellos tiene que ver con la situación anterior a este plan piloto: tanto los Jueces con competencia penal como las autoridades indicadas para el contralor de las medidas se echaban las culpas mutuamente sobre quién tenía razón y quién no la tenía en la aplicación de estas medidas alternativas sustitutivas de la prisión preventiva. Nadie discutió nunca lo que se refiere a las penas alternativas. Una vez que el individuo está condenado, allí ya nadie discute que serían beneficiosas las penas alternativas. El tema es que se empezó a discutir primero el contralor. Ya sabemos que el Ministerio del Interior carece de elementos como para controlar las medidas alternativas cuando sean dispuestas universalmente, en todo el

territorio de la República, y por otro lado, los Jueces son tal vez la palabra no es la correcta, pero la voy a aplicar a mi riesgo temerosos de sancionar este tipo de medidas porque antes no tenían el organismo que las pudiera controlar.

A partir del proyecto, y con respecto a sus números, tenemos estadísticas. Tengo en mi poder un grueso expediente que tiene casi dos años y se ha llevado por el Patronato, por el CNR y por el Poder Judicial, elaborando y controlando la experiencia de esas veinticinco o treinta personas que evitaron su reclusión por el trabajo comunitario, que eran controladas y asistidas por el servicio del Patronato que hoy absorbió la oficina que acabo de mencionar. Los números con respecto a ellos son excelentes; no hay reincidencia; estamos hablando de un máximo de treinta. Primero intervenían tres Juzgados Penales y hoy intervienen seis. El Poder Judicial quiere generalizarlo: el Ministerio del Interior quiere generalizarlo. De modo que para nosotros es importante continuar con esto.

No tenemos estadísticas generales porque en la generalidad de los casos no se aplicaba, porque no podía ser controlada. En este caso, desde el principio el control lo ejercía el CNR, que hizo un trabajo estupendo, y el Patronato que hizo un trabajo más que estupendo con oficiales del propio Ministerio del Interior, que hoy están integrando la oficina de supervisión de libertad asistida. En este caso, la reincidencia fue nula. En algún caso falló porque la persona fue absuelta y entonces, naturalmente, dejó de cumplir las medidas. Se trabajó con empresas privadas y todas respondieron efectivamente: los hombres no perdieron su capacidad laboral, lo que sí ocurre cuando las destinatarias de estos procesados que evitan la reclusión provisional son oficinas públicas. Ninguna oficina pública está dispuesta a abonar un peso por el trabajo comunitario que realizan estas personas, de modo que si partimos de esa base, no vamos a ir a ningún lado. Si el esfuerzo lo están haciendo el Poder Judicial, el Ministerio del Interior y hoy el Parlamento, las empresas públicas también están obligadas de alguna manera aunque sea mínima a retribuir el trabajo comunitario de estos procesados.

En cuanto a los números, puedo proporcionarlos a partir de lo que se hizo en el proyecto, en la generalidad de los casos no, porque en la mayoría de ellos es preferible que se haga un arresto domiciliario o una concurrencia a la Seccional policial que la posibilidad del trabajo comunitario, en la medida en que no puede ser controlado, no puede ser asistido y, sobre todo, no va a ser remunerado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Simplemente quisiera plantear una pequeña discrepancia con respecto al trabajo remunerado. Debo confesar que yo fui uno de los redactores de este proyecto y trataré de explicar por qué se hizo esto.

Creo que hay algo que no se debe admitir: el trabajo esclavo. Si un recluso está en el COMCAR y dentro de sus medidas de reclusión consigue salidas para ir a trabajar, no me cabe ninguna duda de que debe estar remunerado; si no estamos hablando de trabajo esclavo. Inclusive, en la discusión política cotidiana, cuando la gente dice que los presos tienen que trabajar, uno tiene que salir a los medios a explicar que el trabajo debe ser voluntario y que hay que pagarles.

Naturalmente, meditaremos como corresponde la objeción del doctor Ruibal Pino, pero me parece que en este caso lo que hay es una pena, que es una aflicción, un castigo. Entonces, al individuo se le dice: "Yo a usted lo puedo encarcelar o darle un trabajo comunitario". Por ejemplo, "Como usted es médico, deberá ir a la policlínica y atender gratis durante dos horas por días por tanto tiempo". Es como una especie de multa. A mí me parece pero reitero que estoy dispuesto a meditarlo que esto es muy similar a la situación de la multa en la medida en que digo: "A usted le voy a poner una multa, y si no la paga, le voy a dar tantos días de prisión".

De todas maneras, si las objeciones que hace la Corte son estas esto lo digo con mucha satisfacción, quiere decir que venimos bastante bien porque, en realidad, sobre todo las otras, son cuestiones que claramente se pueden incorporar. El tema de los domicilios está bien creo que lo que abunda no daña en el sentido de incluir el propio: honestamente yo pensé que estaba incluido. Y tampoco habría problemas en agregar al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados esas instituciones que mencionó el doctor Ruibal Pino, aunque también estarían comprendidas cuando el proyecto dice: "u otra institución que el Juez determine". De manera que me parece que se trata de objeciones que se pueden llevar adelante sin problema y que no afectan la esencia del asunto. Me parece que la Suprema Corte de Justicia está de acuerdo con la esencia del proyecto y eso es lo más importante de todo.

Simplemente quería hacer esta aclaración; no pretendo generar un debate sino tratar de explicar qué pasó por nuestras cabezas cuando hicimos este literal.

SEÑOR RUIBAL PINO.- El señor Presidente de la Comisión lo ha dicho: podría no ser discutible el problema de la remuneración cuando se trata de una pena alternativa. Aquí estamos hablando de una medida alternativa sustitutiva de la prisión preventiva; el hombre es inocente, por principio constitucional, es inocente. Y si estamos en el campo de las penas, yo sigo pensando igual porque, en realidad, no se le da una elección verdadera: o trabaja o va a la cárcel. ¿Y quién va a elegir la cárcel? Ninguno de nosotros y creo que ningún poblador del Uruguay en su etapa consciente puede elegir: "Yo no quiero trabajar, voy a la cárcel. No me pagan, voy a la cárcel". De modo que es casi un trabajo forzado, pero allí el tema sería más discutible. En cambio, en el campo de las medidas sustitutivas a la prisión preventiva, la Corte cree por supuesto que también puede equivocarse que el asunto no es discutible porque el hombre es inocente.

Con respecto a la esencia de la ley, la Corte la va a apoyar en todos los campos, no solo por el resultado de desagotar las cárceles, sino por la esencia. Si estamos considerando, como lo acabamos de acordar todos, que el procesado es inocente, entonces busquemos la forma de que solo en casos extremos vaya a una situación de reclusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo. Tuvimos en cuenta esa presunción de inocencia, pero quienes hemos sido operadores del sistema penal uruguayo sabemos que la presunción de inocencia está en la ley, en ningún otro lado; es un concepto jurídico pero no sociológico, por decirlo de algún modo.

SEÑOR MICHELINI.- La sustitución del artículo 2º de la Ley Nº 17.726 es el corazón del proyecto, lo demás podrá tener su importancia pero no cambia el espíritu ni la letra del texto de la ley vigente. El corazón del proyecto cambia el criterio, la pregunta es si la interpretación razonable del artículo llega a esta conclusión. En la situación actual la prisión preventiva es lo que corresponde, a no ser que el Juez entienda que puede haber una sustitución de la prisión preventiva. En la norma proyectada se cambia el criterio; el Juez no puede decretar la prisión preventiva a no ser que haya una excepción. Quiero saber si el Poder Judicial, con esta experiencia, está en condiciones de hacerlo, ya que se trata de una modificación importante, operativa y cultural, según el punto de vista de nuestros magistrados.

SEÑOR CHEDIAK.- Lo que señala el señor Diputado con respecto al cambio cultural es clarísimo, pero nos estamos adentrando en un cambio cultural aún mayor lo cual, por supuesto, estará en vuestras manos si así lo deciden. La filosofía del proyecto que once de nosotros articulamos en la Comisión Oficial de Reforma del Código de Proceso Penal apunta a que la prisión preventiva recupere su verdadera naturaleza jurídica no sociológica, como dijo el Presidente de medida cautelar excepcional y que no sea sustitutiva o anticipativa de la pena misma, que es la realidad sociológica que todos los operadores jurídicos del Uruguay conocemos. A ese cambio cultural nos vamos a enfrentar. Hemos señalado que esta filosofía, en la estimación de funcionamiento del proyecto de proceso acusatorio porque la instrucción preliminar la supervisará el Ministerio público y no el Juez en su calidad de Juez de instrucción, ya que se hará en audiencia y audiencia pública igual que en todas las otras materias en donde rige hoy el Código General del Proceso, determinará juicios mucho más rápidos e, inclusive, una cantidad importante de esos juicios aquellos en los que hay flagrancia, donde está toda la prueba desde el inicio, más del 80%, podrán ser tramitados como proceso entero dentro del plazo constitucional de 48 horas que se habilita entre la detención administrativa y las 24 horas para el sometimiento que la autoridad administrativa tiene para llevar ante Juez al ciudadano privado de libertad. Pero en los otros casos, en donde la audiencia pública con la presencia de todos los operadores que en sí va a ser el juicio deba diferirse para la semana siguiente, para la otra o para la otra, el Juez se volverá a enfrentar, como hoy, a la alternativa de disponer la medida cautelar de prisión preventiva o de dejar libre al ciudadano que aparentemente ha cometido un delito y dejarlo emplazado para la audiencia en una, dos o tres semanas. En muchos casos va a optar, por supuesto, por esta segunda posibilidad, porque no deberá olvidar que la prisión preventiva es excepcional. Puede pasar que nuestra ciudadanía no esté acostumbrada a esto, ya que los supuestos criminales, aquellos a quienes los medios de difusión o nuestra cultura ya supone culpables cuando ingresan al edificio Misiones esa es la realidad sociológica; son jurídicamente inocentes pero sociológicamente todo el

mundo ya presupone su culpabilidad; por algo los llevan, los presuntos delincuentes, van a estar en libertad esperando su ida al tribunal. O sea que todos vamos a tener que cambiar la mentalidad, y por eso, por la dificultad del cambio de mentalidad que debe ser lo más difícil de cambiar, es que cuando llegue el momento verán que hemos propuesto, en este caso del Código del Proceso Penal acusatorio y oral, la instrumentación gradual en cuotas, por regiones geográficas y año por año, no solo por problemas presupuestales o de capacitación de los operadores, sean fiscales, Jueces o defensores, sino también para que todos los ciudadanos uruguayos podamos ir acostumbrándonos a esta nueva modalidad. Hoy se asalta una estación de servicio, quedan filmados, hay flagrancia, los detienen saliendo con el dinero y el arma y ya se sabe que en 48 horas van a estar procesados con prisión y que al año van a ser condenados porque ello sucede en el 99, 98% de los casos; con esta nueva modalidad de repente la solución será otra.

Debemos transitar ese camino que nos va a ameritar críticas a todos, porque no tengamos dudas de que cuando salga en la prensa alguna situación desafortunada, que siempre puede pasar, por supuesto seremos acusados quienes redactamos el Código, el Parlamento que sancionó esto y los Jueces y Fiscales que lo instrumentaron. Sin duda que hay que pasar por estas cuestiones.

Con respecto a lo que señalaba el doctor Ruibal, que es opinión de la Corte, acerca de la situación de no retribución del trabajo sustitutivo de la prisión preventiva, nos pesa a todos la misma mochila que nos pesó a los redactores del esperamos futuro Código del Proceso Penal: la lupa internacional de los organismos de resguardo de derechos humanos que en forma merecida, pero no tanto, tiene sobre sí el Uruguay. Es probable que en el caso del trabajo no remunerado algún organismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos termine entendiendo que esa solución no se adecua a los pactos internacionales que en defensa de los derechos humanos el Uruguay ha venido suscribiendo y ratificando desde 1985 a la fecha.

SEÑOR RUIBAL PINO.- Quiero expresar al señor Diputado Michelini que sí, que para nosotros cuando digo "para nosotros" quiero significar "para mí" ya desde la Ley Nº 17.726 la regla era la medida alternativa y la prisión era la excepción.

Con respecto a la inquietud de si es posible que los Jueces estén prontos para aplicar estas medidas alternativas, voy a dar lectura a un informe de abril de 2009 que hicieron muchos Jueces y Ministros Penales de este plan piloto. Dicho informe dice: "[...] Un dato que refleja la eficacia de los procedimientos experimentados, es que según el 'C.N.R.' y el 'Patronato', los encausados que participaron del 'Proyecto' luego de cumplir las medidas y reintegrarse a su vida en sociedad en el período de la evaluación, no volvieron a delinquir. [...]". Estamos hablando de treinta personas que fueron evaluadas y monitoreadas antes y después de las medidas de trabajo comunitario que les aplicó el Juez y el Patronato o el Juez y el CNR.

Concluyendo, el informe dice: "[...] El Poder Judicial estaría en condiciones de aplicar este régimen de trabajo a todas las Sedes Judiciales en materia Penal de Montevideo.- Para ello sería necesaria la decisión de implantar el modo de trabajo del 'Proyecto' [...] en todas ellas por la forma que el Alto Cuerpo" es decir, la Corte "creyera del caso. [...]". O sea que para quienes integraron este plan piloto, el Poder Judicial estaría en condiciones de aplicarlo.

Ahora tenemos esta oficina nueva y, aparentemente, contamos con los recursos económicos del exterior desde el momento en que la oficina empiece a funcionar. De modo que la Suprema Corte de Justicia está inquieta por impulsar y complementar, junto con el Parlamento y el Poder Ejecutivo, este proyecto de ley en el sentido que tiene.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece enormemente al señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia, doctor Jorge Chediak, y al Ministro, doctor Jorge Ruibal, su presencia y, naturalmente, seguiremos en contacto.

Se levanta la reunión.